

# Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



# A propósito da dissolução da Assembleia da República – breves apontamentos<sup>1</sup>

Jorge Miranda\*

## I

1. Os órgãos políticos do Estado – Presidente da República, Assembleia da República, Governo – podem passar por diferentes vicissitudes ou factos ou situações que afetam os respetivos titulares e com implicações, maiores ou menores, no exercício das suas competências.

Implicações nos titulares dos órgãos, não na subsistência dos órgãos porque, mesmo quando, no limite, sem titulares, eles continuam a existir por força da Constituição. Só se esta cessasse de vigorar é que os órgãos por ela instituídos deixariam de existir.

Os órgãos são centros autónomos institucionalizados de formação de vontade do Estado ou de outra pessoa coletiva, instituições que perduram para além do titular ou dos titulares que se vão sucedendo ao longo do tempo.<sup>2</sup>

2. Vicissitudes que afetam o Presidente da República:

- Ausência do território nacional (artigo 129.º da Constituição);
- Renúncia ao mandato (artigo 131.º);
- Sujeição a processo perante o Supremo Tribunal de Justiça por crimes praticados no exercício das suas funções (artigo 130.º);
- Impedimento temporário, seja por sujeição a processo por responsabilidade criminal, seja por doença.

3. As vicissitudes da Assembleia da República podem afetar a totalidade dos seus membros ou apenas algum ou alguns dos Deputados.

a) Vicissitudes que afetam todos os Deputados:

- Suspensão da sessão legislativa, por maioria de dois terços dos Deputados presentes (artigo 174.º, n.º 2, 2.ª parte);
- Dissolução (artigo 172.º);

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado na Revista *O Direito* 153.º, IV, ano 2021, p. 643-658.

\* Doutor *Honoris Causa* em Direito, pela Universidade de Pau (França, 1996), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Brasil, 2000), Universidade Católica de Lovaina (Bélgica, 2003) e pela Universidade do Porto (2005). Professor Catedrático da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa. Participou na elaboração das constituições Portuguesa (1976), de São Tomé e Príncipe (1990), de Moçambique (1990), da Guiné-Bissau (1991) e do Timor-Leste (2001).

<sup>2</sup> V., por todos, *Curso de Direito Constitucional*. I, 2.ª ed. Lisboa, 2018, págs. 214 e segs., e autores citados.

– Convocação da Assembleia, estando dissolvida, pela sua Comissão Permanente, para efeito de autorização ao Presidente da República para declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, declarar a guerra ou fazer a paz (artigo 179.º, n.º 4).

b) Vicissitudes que afetam Deputados individualmente:

– Perda de mandato, por virem a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei [artigo 160.º, alínea a)];

– Perda de mandato por não tomarem assento na Assembleia ou por excederem o número de faltas estabelecido no Regimento [artigo 160.º, n.º 1, alínea b)];

– Perda de mandato, por se inscreverem em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados ao sufrágio [artigo 160.º, n.º 1, alínea c)];

– Como o mandato dos Deputados só cessa quando da primeira reunião da Assembleia após eleições (artigo 153.º, n.º 1), perda de mandato – por identidade de razão – do Deputado, que se apresente a essas eleições por partido diverso daquele pelo qual se tiver apresentado a sufrágio;

– Sujeição, com autorização da Assembleia, à qualidade de declarante ou de arguido em processo criminal (artigo 1578.º, n.º 2);

– Ser detido ou preso, com autorização da Assembleia, em caso de crime doloso a que corresponda uma pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos (artigo 157.º, n.º 3);

– Suspensão do mandato deliberada pela Assembleia, quando o Deputado seja acusado definitivamente de um crime desse tipo (artigo 157.º, n.º 4);

– Renúncia ao mandato (artigo 160.º, n.º 2);

– Saída do Grupo Parlamentar correspondente ao Grupo Parlamentar porque o Deputado tenha sido eleito ou, eventualmente, reintegração nele, mas nunca integração noutro grupo parlamentar, por isso implicar mudança de partido.

c) Vicissitudes de grupos parlamentares:

– Constituição em grupo parlamentar pelos Deputados eleitos por cada partido ou coligação de partidos (artigo 180.º, n.º 1);

– Ao invés, dissolução de grupo parlamentar.

4. A dissolução da Assembleia da República, até pela sua atualidade, justifica considerações em especial e necessariamente mais longas.<sup>3</sup>

Mas, para serem compreendidas, importa lembrar, em síntese, os conceitos de forma de Estado, de forma de governo e de sistema de governo.

<sup>3</sup> Cfr., por exemplo, B. S. MARKESINIS. *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament*. Cambridge, 1972; VOLPI, Mauro. *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*. Rimini, 1983; LAUVAUX, Pierre. *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1983.

## II

5. Formas de Estado não equivalem a tipos históricos de Estado, tal como, desde Jellinek, eles são enumerados (Estado oriental, Estado grego, Estado romano, Estado medieval ou pretense Estado medieval e Estado moderno).<sup>4</sup>

Os tipos históricos de Estado são formas de organização política correspondentes a concepções gerais sobre o Estado enquanto sociedade política ao lado de quaisquer outras sociedades humanas e, doutros prismas, a formas de civilização e a estádios históricos determinados. Já as formas de Estado apenas têm que ver com as concepções e os quadros de relacionamento entre poder, por uma parte, e comunidade política (bem como território), por outra parte.

O conceito de formas de Estado só se torna verdadeiramente operacional no interior de um mesmo tipo histórico de Estado. Em rigor, só interessa distinguir Estado unitário e Estado federal no âmbito do Estado moderno de tipo europeu e, especialmente, a partir do despontar do constitucionalismo.

6. Formas de Estado não se confundem com formas de governo e com sistemas de governo.

Forma de Estado é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político). Forma de governo é a forma de uma comunidade política organizar o seu poder ou estabelecer a diferenciação entre governantes e governados de harmonia com certos princípios políticos-constitucionais. Mais circunscrito, sistema de governo é o sistema de órgãos de função política; apenas se reporta à organização interna do governo e aos poderes e estatutos dos governantes.<sup>5</sup>

Acentuando um pouco mais a distinção entre formas de Estado e formas e sistemas de governo:

– As formas de Estado referem-se à composição geral do Estado, ao passo que as formas e os sistemas de governo se referem ao exercício do poder político (2).

– O problema da forma de Estado concerne o número de aparelhos governamentais e, se há vários, às suas relações; diz respeito à “extensão humana” das suas competências, à estrutura constitucional da própria coletividade, à sua unidade ou à sua divisão para efeito do poder governamental; já o problema das formas e dos sistemas de governo concerne a organização de um dado aparelho de governo, independentemente da extensão do exercício dos seus poderes.<sup>6</sup>

7. Tão pouco se identificam formas de Estado e regimes políticos, visto que estes não são senão expressões, objetivações ou concretizações das diferentes Constituições

<sup>4</sup> V. *Manual de Direito constitucional*. I, 1, 10.ª ed. Coimbra, 2014, págs. 57 e segs.

<sup>5</sup> V. Governo (Formas e sistemas). In: *Polis*. III, págs. 76 e segs.; ou MELO, António Barbosa de. *Democracia e Utopia*. Coimbra, 1980, pág. 40.

<sup>6</sup> MARNOCO E SOUSA. *Direito Político – Poderes do Estado*. Coimbra, 1910, pág. 105.

materiais,<sup>7</sup> ainda quando se reconduzem a grandes tipos constitucionais (Estado liberal, Estado social do direito, Estado soviético, Estado fascista).

A forma de Estado é, simultaneamente, mais e menos que o regime político. É mais, porque envolve uma permanência que o regime não tem ou pode não ter: um Estado é unitário ou composto ao longo da sua história ou subsiste muito mais tempo sob certa forma do que sob certo regime ou sob certa Constituição.

É menos, porque a forma de Estado não vai além dos aspetos políticos estruturais e o regime (que não é tanto o modo como o poder se rege quanto os fins a que se dirige) constrói-se a partir de todos os aspetos da vida política e social politicamente relevantes; no regime para lá da organização do poder, avultam o sistema de direitos fundamentais e o sistema económico.

No entanto, cada forma de Estado e cada regime político em concreto não são sem implicações; na experiência histórica desse ou daquele país condicionam-se ou interpenetram-se.

8. São estas as principais formas de governo modernas:<sup>8</sup>

1) *A monarquia absoluta*, forma de governo dominante até 1789;

2) *O governo representativo clássico ou liberal*, que triunfa com a Revolução Francesa e vai manifestar-se sobretudo no século XIX;

3) *A democracia jacobina* (de aplicação efémera, mas doutrinalmente importante) ou democracia radical com direto apoio em Rousseau e expressão mais perfeita na Constituição francesa de 1793 ou do ano I;

4) *O governo cesarista*, identificado com Bonaparte e muito próximo (daí o nome) da prática de Júlio César em Roma, depois continuado no império ou principado com Augusto;

5) *A monarquia limitada*, que corresponde a uma primeira época da Restauração na França e à monarquia que irá prevalecer na Alemanha e na Áustria no século XIX;

6) *A democracia representativa* que, pode dizer-se, é a forma de governo dominante no Ocidente desde a Primeira Guerra Mundial;

7) *O governo leninista*, implantado na Rússia com a Revolução de 1917 e depois difundido noutros países;

8) *O governo nacional-socialista ou nazi*;

9) *O governo fascista e fascizante*, que, não sendo uma forma tão homogénea como a do governo leninista, é, mesmo assim, historicamente bem demarcada;

10) *O governo islâmico fundamentalista*, instaurado em alguns países muçulmanos.

9. A monarquia absoluta, de que os últimos exemplos europeus foram a Rússia e a Turquia antes de 1914, é a forma de governo que extrai do princípio da legitimidade

<sup>7</sup> EISENMANN, Charles. *Cours de Droit Constitutionnel Comparé*. Policopiado. Paris, 1950-1951, pág. 43.

<sup>8</sup> *Manual...*, III, 6.ª ed. Coimbra, 2010, págs. 399 e segs.

monárquica o máximo de concentração do poder (e de exercício do poder) no Rei ou no Imperador.

O governo representativo clássico ou liberal repousa numa legitimidade democrática (embora diferida ou remota); consagra a liberdade política; adota a representação política, mas com sufrágio censitário e com autonomia dos representantes; adota ainda a separação de poderes com tendências mecanicistas, pelo menos na Europa.

Em contraposição ao governo clássico ou liberal, encontra-se a democracia jacobina ou radical de alguns anos da Revolução Francesa. Querendo agora levar às últimas consequências o princípio democrático, recusa tanto a representação política quanto a separação de poderes e limita a liberdade política.

Também o governo cesarista assenta numa legitimidade democrática; todavia, atenua a representação política através do recurso ao plebiscito. E, obviamente, concentra o poder no César [ainda quando não rejeita formalmente a separação de poderes]<sup>9-10</sup> e, por isso, não pode deixar de afetar também a liberdade política.

Repare-se como duas formas de democracia, duas formas de governo que tão fortemente invocam a democracia, podem chegar a resultados tão diferentes – a democracia jacobina e o governo cesarista – ainda que não tão antagónicos em termos de pluralismo político (pois uma e outro conduzem ao monismo).

A quinta forma de governo é a monarquia limitada, ou seja, a monarquia que se autolimita, nomeadamente, através das Cartas Constitucionais. Sobrevive nela a legitimidade monárquica, embora já não tão pacífica e exclusivamente como acontecia na monarquia absoluta. Fundamentalmente, a diferença entre o governo representativo clássico e a monarquia limitada tem a ver com a legitimidade política e com o papel do Rei dentro do sistema político.

Embora a monarquia limitada aceite a separação de poderes, ela só se verifica no domínio deixado às instituições representativas. Em tudo o mais subsiste uma ideia de unidade política assente no Rei. E há tanto mais forte separação de poderes no domínio das instituições representativas quanto mais, por essa via, se tenta dividi-las, fracioná-las, para não porem em causa o poder do Rei.

A sexta forma de governo é a democracia representativa, que, no essencial, resulta da modificação das instituições representativas pela realização do sufrágio universal, corolário lógico do princípio da legitimidade democrática. Mas o sufrágio universal gera fenómenos desconhecidos no século XIX; em especial, liga-se ao enorme papel adquirido pelos partidos políticos, a ponto de alguns falarem então em Estado de partidos.

<sup>9</sup> Cfr. OLIVEIRA MARTINS. *História da República Romana*. 1885 (na 7.ª ed. Lisboa, 1987, I, pág. 221): o cesarismo põe os destinos de uma sociedade nas mãos de um homem a quem uma nação dá procuração ampla e voto de confiança tácito sob condição de esse homem trazer a felicidade ao povo.

<sup>10</sup> Preparatório da instauração do governo cesarista pode ser o *triumvirato*, como sucedeu no final da República Romana.

Ao mesmo tempo, se a democracia representativa continua a aceitar a separação de poderes na linha do governo representativo, também a transforma.

Transforma-a e complica-a com recurso a outros instrumentos, como os de fiscalização da constitucionalidade.

Na forma de governo leninista – correspondente ao regime marxista-leninista ou de tipo soviético – o povo, que surge como titular do poder, é o povo igual a classes trabalhadoras (ou, noutra fase, o povo em que já não há separação de classes ou de onde desapareceu a burguesia).

Esta forma de governo não confia na representação política (por causa, desde logo, dessa visão classista), se bem que não adote instituições puramente comissariais, como as da forma de governo jacobina. E rejeita também o princípio da separação de poderes, se bem que a concentração de poderes se venha a dar não tanto a nível do Estado quanto a nível do partido. No fundo, o essencial ou específico da forma de governo leninista é o governo do Estado pelo partido comunista, considerado vanguarda da classe operária.

A forma de governo fascista é muito mais difícil de analisar ou caracterizar, porque emerge de várias matrizes ideológicas e vai ter concretizações históricas diversificadas. O seu paradigma é o governo do chamado Partido Fascista na Itália, de 1922 a 1943; a sua expressão extrema é o nacional-socialismo alemão; e as suas expressões mais atenuadas são (para quem os considere fascismos) o salazarismo português e o franquismo espanhol.

O governo fascista e fascizante não proclama perentoriamente, nem tão pouco rejeita, a legitimidade democrática. O que faz é substituir, como também se sabe, o povo (conjunto de cidadãos concretos) por um povo algo diferente – um povo identificado com o Estado na Itália, com a raça na Alemanha, com a nação (transtemporal) em Portugal.

Dessas concepções de legitimidade resultam quer o afastamento do pluralismo quer a negação da separação de poderes liberal. Por outro lado, tal como o governo leninista, o governo fascista leva ao domínio do poder por um partido único, um partido ideológico de massas (e é, de resto, por isto não se verificar no regime de Salazar que ele não se reconduz a um verdadeiro governo fascista, é apenas dele afim).<sup>11</sup>

O governo fundamentalista islâmico, situado já fora dos quadros culturais e jurídicos do Estado moderno, tem como expressão mais importante a república islâmica do Irão desde 1979.

Nele, o princípio democrático, que não enjeita, está condicionado pelo princípio teocrático, porque o povo é a comunidade de crentes. Aí reside a sua base de legitimidade, pelo que, sem embargo de instituições representativas formalmente próximas das ocidentais, o poder real achar-se, em última análise, no corpo de dirigentes religiosos, os *aiatolás*. E daí limites muito intensos ao pluralismo.

<sup>11</sup> Sobre as concepções político-ideológicas de povo, v. *Manual...*, III, cit., págs. 84 e segs.

10. Facilmente se vê que sistemas de governo e formas de governo não têm o mesmo conteúdo. Há formas de governo que implicam determinados sistemas de governo: assim a monarquia absoluta. Já no governo representativo clássico ou liberal vamos encontrar diferentes sistemas de governo e o mesmo acontece na democracia representativa.<sup>12</sup>

11. No plano jurídico-constitucional, quando se pensa em sistema de governo tem-se em mente três grandes conceitos jurídicos (para além de outros menos relevantes que poderiam ser citados):

a) O da *separação de poderes*, no sentido de especialização orgânico-funcional, paralelamente à fiscalização ou à colaboração dos vários órgãos para a prática de atos da mesma função;

b) O da *dependência, independência ou interdependência dos órgãos* quanto às condições de subsistência dos seus titulares ou quanto ao modo como certo órgão vem a projetar-se na composição concreta de outro órgão (o modo, por exemplo, como determinado órgão determina ou escolhe os titulares de outro órgão ou vem a determinar a cessação das suas funções);

c) Como conceito aí compreendido, mas que adquire autonomia, o conceito de *responsabilidade política* – de responsabilidade política de um órgão ou dos titulares de um órgão perante outro órgão.

A partir destes três princípios, a grande divisão, no plano jurídico-constitucional – e também no plano político – é a que se dá entre sistemas de governo com concentração de poderes e sistemas de governo com desconcentração de poderes.

De um lado encontram-se sistemas de governo, em que não há separação de poderes, em que, à volta de determinado órgão, se movem os demais órgãos, em que a responsabilidade política se verifica em relação apenas a um órgão.

De outra banda, acham-se os sistemas de governo em que, pelo contrário, há divisão ou, mesmo, separação de poderes; em que se verifica interdependência dos órgãos, ou em que se consegue alcançar uma independência recíproca na base da pluralidade.

12. Os sistemas de governo contemporâneos com concentração de poderes são fundamentalmente seis:

- 1.º) O sistema de governo convencional;
- 2.º) O sistema de governo soviético ou marxista-leninista;
- 3.º) O sistema de governo fascista;
- 4.º) O sistema de governo nacional-socialista;
- 5.º) O sistema de governo islâmico;
- 6.º) O sistema de governo representativo simples.

<sup>12</sup> V. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ª ed. I.



O sistema de governo convencional é o sistema de governo com concentração de poderes numa assembleia; e tira o seu nome da Convenção existente em França entre 1792 e 1795. É o sistema de governo correspondente à forma de governo jacobina.

Algo de semelhante pode dizer-se acerca dos sistemas de governo inerentes ao fascismo e ao nacional-socialismo e *mutatis mutandis* ao sistema de governo próprio do fundamentalismo islâmico.

Domínio de um partido único verificar-se-ia também no fascismo e no nacional-socialismo; e dos chefes religiosos, os aiatolás no Irão, dá-se no sistema de governo trazido pela forma de governo islâmico.

Por último, no sistema de governo representativo simples, há representação política e pode haver vários órgãos; mas, como a Constituição é *nominal*,<sup>13</sup> não normativa, tudo depende do Presidente da República.

Na Rússia revolucionária, diferentes assembleias – os soviets de operários, soldados e camponeses – encontram-se em moldes de organização vertical de poderes. Esta uma diferença sensível entre o constitucionalismo jacobino e o soviético. Mas parece que bem mais importante do que ela é a diferença que decorre do domínio das assembleias por um partido ideológico leninista (só que esta diferença deriva não tanto do sistema de governo quanto da forma de governo).

13. Quanto aos sistemas de governo com desconcentração de poderes, aos sistemas de governo baseados num princípio de separação de poderes, são igualmente quatro:

- 1.º) O sistema parlamentar;
- 2.º) O sistema presidencial;
- 3.º) O sistema diretorial;
- 4.º) O sistema semiparlamentar.

No sistema parlamentar nascido na Inglaterra no século XVIII, o Governo reproduz a composição conjuntural do Parlamento; depende da sua confiança, ou, pelo menos, da sua não desconfiança; é responsável politicamente perante o Parlamento, e este pode ser dissolvido, verificados certos pressupostos, pelo Chefe do Estado. Tal o conceito geral; mas a concretização política assume formas diferentes; e as próprias formas jurídicas podem variar extraordinariamente, desde o parlamentarismo clássico ao chamado parlamentarismo racionalizado.

O sistema de governo presidencial e o sistema de governo diretorial assentam ambos, ao invés, na independência recíproca, quanto à subsistência dos titulares, do órgão de poder executivo e do órgão de poder legislativo. Nem o primeiro responde politicamente perante o segundo, nem a assembleia pode ser dissolvida em caso algum. A diferença jurídica – porque política e historicamente consiste em muito

<sup>13</sup> Na aceção de LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre* (1919), trad. *Teoria de la Constitución*. Barcelona, 1964, págs. 236 e segs.; e antes *Reflections on the Value of Constitution on our Revolutionary Age*. In: *Constitutions and Constitutional Trender after World War*, obra coletiva. Nova Iorque, 1951, págs. 191 e segs.

mais que isso – entre governos presidencial e diretorial está, essencialmente, em que no primeiro o órgão de poder executivo é singular, um Presidente da República, e no segundo é um órgão colegial restrito, um diretório ou um conselho.

O sistema presidencial diz-se, por seu turno, perfeito, quando o único órgão constitucional do poder executivo é o Presidente, apenas coadjuvado por certos colaboradores; e diz-se imperfeito, quando a Constituição prevê a existência de Ministros com poderes próprios, ainda que totalmente dependentes do Presidente. A primeira hipótese é a dos Estados Unidos, a segunda a de alguns países da América Latina.

Em sistema parlamentar há três órgãos políticos – o Chefe do Estado (Rei ou Presidente), o Parlamento e o Governo – mas o Chefe do Estado ou é puramente simbólico ou as suas competências são muito reduzidas ou, para se exercerem, carecem de referenda ministerial. Em sistema presidencial e em sistema diretorial há dois órgãos, o Parlamento e o Presidente ou o colégio diretorial.

Em sistema semiparlamentar, são três os órgãos políticos ativos – não só o Parlamento e o Governo como o Chefe do Estado. Nesta existência de um terceiro centro autónomo de poder está o cerne da categoria do sistema semiparlamentar, ainda que o conteúdo desse poder varie bastante: pode suceder que o Governo seja tanto responsável politicamente perante o Chefe do Estado como perante o Parlamento, e pode suceder que a intervenção do Chefe do Estado seja mais na linha de um “Poder Moderador”.

O sistema juridicamente semiparlamentar tem duas manifestações históricas. No século XIX, é a monarquia orleanista (de Luís Filipe de Orleães) ou monarquia constitucional de relativo equilíbrio entre o Rei e o Parlamento, a meio caminho entre a monarquia limitada e a monarquia parlamentar. Nos séculos XX e XXI, em república, é o semipresidencialismo – ou melhor, os semipresidencialismos (tão variados eles são, em resposta a problemas políticos bem diversos).

### III

14. O Direito comparado comprova bem estas tipologias no concernente à dissolução parlamentar.

Ela é desconhecida, por definição, em sistemas de governo com concentração de poder e se, porventura, formalmente prevista, ou não se torna necessário exercer o poder de a decretar ou vem a ser decretada segundo a conveniência de quem efetivamente governa.

Já em sistemas de governo com desconcentração de poderes se torna muito nítida a contraposição entre aqueles que acolhem a dissolução como peça central de funcionamento das instituições e aqueles que a ignoram ou a afastam.

Assim, em sistemas de governo presidencial, com rígida separação entre Legislativo e Executivo e com virtual não coincidência de mandatos políticos

ou político-partidários num e noutro, não se concebe dissolução. Tal como no sistema convencional.

Ao invés, concebe-se e pratica-se em sistema parlamentar e em sistema semipresidencial, onde o Governo é politicamente responsável perante o Parlamento e onde a dissolução pode ser a última *ratio* de que dispõe o Presidente da República para enfrentar crises políticas.

15. A história do constitucionalismo português é bem elucidativa do que acaba de se dizer.

– A Constituição de 1822 desconhecia a figura.

– Ao invés, a Carta Constitucional conferia ao Rei, no âmbito do poder moderador, e ouvidos os Conselheiros do Estado, a faculdade de dissolver a Câmara dos Deputados, quando o exigisse “a salvação do Estado” e convocando imediatamente outra que a substituísse (artigos 74.º, § 4.º, e 110.º).

– Em termos semelhantes, a previa a Constituição de 1838 (artigo 81.º, III), estabelecendo que então seria também renovada em metade a Câmara dos Senadores (artigos 81.º, § 1.º, e 62.º) e que o decreto de dissolução deveria mandar proceder a eleições dentro de 30 dias e convocar as Cortes para se reunir no prazo de 90, sem o que seria nulo e de nenhum efeito (artigo 81.º, § 2.º).

– A Constituição de 1911, não contemplava a dissolução; ela só surgiria com a revisão operada através da Lei n.º 891, de 22 de setembro de 1919, que atribuiu ao Presidente da República esse poder em nome do “interesse da Pátria e da República”, mediante prévia consulta do Conselho Parlamentar.

– A Constituição de 1933 não apenas manteve esse poder com base no “interesse superior da Nação” e ouvido o Conselho do Estado (artigos 81.º, n.º 6, e 84.º) como permitiu ao Presidente prorrogar até 6 meses o prazo para novas eleições, embora estas se devessem efetuar pela lei vigente ao tempo da dissolução (artigo 87.º).

Finalmente, na Constituição de 1976 há que distinguir entre a fase inicial e a fase subsequente à revisão de 1982, embora sempre com semipresidencialismo.<sup>14</sup>

No texto original da Constituição o Presidente da República não podia dissolver o Parlamento senão precedendo parecer favorável do Conselho de Revolução e tinha de o dissolver, quando aquele houvesse recusado a confiança ou votado a censura ao

<sup>14</sup> Os autores, na sua maioria, continuam a perfilhar esta qualificação: MORAIS, Isaltino; ALMEIDA, José Mário Ferreira de; PINTO, Ricardo Leite. *O sistema de governo semipresidencial*. Lisboa, 1984, págs. 84 e segs.; PINTO, Ricardo Leite. Democracia política consensual. In: *Revista da Ordem dos Advogados*, 1984, pág. 293; PIRES, Francisco Lucas. O sistema de governo: sua dinâmica. In: *Portugal – O sistema político e constitucional*, obra coletiva, págs. 295 e segs.; SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português*. 4.ª ed. Lisboa, 1992, págs. 103 e segs.; RINELLA, Angelo, *op. cit.*, págs. 231 e segs.; HORTA, Raúl Machado. A Constituição da República Portuguesa e o regime semipresidencial. In: *Perspectivas Constitucionais*, obra coletiva, I, 1996, págs. 515 e segs.; LACUMETTI, Myrian. *Il rapporto tra Presidente, Governo e Assemblee Parlamentari*. In: *alcune significative esperienze semipresidenziali: Finlândia e Portogallo*, In: *Semipresidentialismi*. Organização de Lúcio Pegoraro e Angelo Rinella, Pádua, 1997, págs. 313 e segs.; CARDOSO, José Lucas. *Autoridades administrativas*

Governo, determinando por qualquer destes casos a terceira substituição do Governo [artigos 136.º, alínea e), e 198.º, n.º 3].

Após a extinção do Conselho da Revolução em 1982, o Presidente da República ficaria com o poder livre de dissolução, condicionado somente pela audição dos partidos representados na Assembleia da República e do Conselho de Estado [artigos 133.º, alínea e), e 145.º, alínea c)], e por determinados limites.<sup>15-16</sup>

16. Trata-se, pois, de uma competência do Presidente da República no âmbito da competência a outros órgãos [artigo 133.º, alínea e)], decorrente do princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania (artigo 111.º) se bem que sujeita a estritos limites.

E trata-se de uma faculdade, deixada à livre decisão do Presidente.<sup>17</sup>

17. Limites temporais:

– A Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição (artigo 172.º, n.º 1, 1.ª parte);

– Nem no último semestre do mandato do Presidente da República (artigo 172.º, n.º 1, 2.ª parte).

Como explicam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira:<sup>18</sup>

A proibição de dissolução *nos primeiros seis meses após a eleição dos deputados* procura evitar a banalização das eleições parlamentares, no pressuposto de que em tão curto lapso de tempo não são concebíveis alterações substanciais dos resultados eleitorais.

---

*independentes e Constituição*. Coimbra, 2002, págs. 519 e segs.; NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismos – Teoria geral e sistema português*. Lisboa, 2021 (propondo reformas no sistema português).

No sentido de sistema misto parlamentar e presidencial, CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*, cit., págs. 205 e segs., e *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra, 1991, págs. 9 e segs.; SÁ, Luís. *O lugar da Assembleia da República no sistema político*. Lisboa, 1994, págs. 116-117. Como sistema parlamentar racionalizado, CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. II, 4.ª ed. Coimbra, 2010, págs. 19 e 20.

Como versão reforçada de parlamentarismo, QUEIROZ, Cristina. *O sistema de governo português. In Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, obra coletiva, 2006, págs. 217 e segs.

<sup>15</sup> Trabalhos preparatórios: v. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.ºs 111 e 131, de 10 de fevereiro e de 1 de abril de 1976, págs. 3664 e 3665, e 4373.

*Diário da Assembleia da República*, 2.ª legislatura, 2.ª sessão legislativa, 2.ª série, suplemento ao n.º 22, págs. 506(7) e segs.; 3.º suplemento ao n.º 38, págs. 796(87) e segs.; e suplemento ao n.º 87, págs. 1618(22)-1618(23); e 1.ª série, n.ºs 123 e 124, de 21 e 22 de julho de 1982, págs. 5123 e 5124 e 5230.

<sup>16</sup> Cfr. MIRANDA, Jorge. Dissolução. In: *Verbo*, 9, págs. 658 e 659; COSTA, José Manuel Cardoso da. Dissolução. In: *Polis*, 2, 1984, págs. 629 e segs.; GOUVEIA, Jorge Bacelar. *A dissolução da Assembleia da República*. Coimbra, 2007; CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, II, cit., págs. 370 e segs.; CANAS, Vitalino. Anotação In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. II, 2.ª ed. Lisboa, 2018, págs. 590 e segs.

<sup>17</sup> Diferentemente, até 1982, o Presidente da República era obrigado a dissolver quando a Assembleia houvesse recusado a confiança ou votado a censura ao Governo, determinando a terceira substituição do Governo (artigo 198.º, n.º 3).

<sup>18</sup> *Op. cit.*, pág. 371.

A proibição de dissolução *no último semestre do mandato do PR* tem essencialmente dois objectivos: (a) impedir que o PR utilize a dissolução da AR para prolongar o seu mandato; (b) dificultar a possibilidade de o PR cessante que seja candidato à reeleição tentar influenciar as eleições parlamentares concomitantes a fim de obter uma maioria parlamentar favorável. Tendo em conta a razão de ser deste limite, é óbvio que o período de interdição começa 180 dias antes do termo do mandato do PR e mantém-se mesmo que, por qualquer motivo, esse mandato venha a ser prorrogado.

*De jure condendo* também o Presidente da República não deveria poder dissolver o Parlamento nos *seis primeiros meses* do seu mandato. É isto que tem acontecido na V República Francesa, levando à vitória do partido político identificado com o Presidente da República logo nas imediatas eleições parlamentares e a um *superpresidencialismo*, que não tem que ver com o semipresidencialismo.

Em Portugal até agora nada de parecido tem acontecido, independentemente de as candidaturas presidenciais serem apresentadas por cidadãos eleitores e não por partidos (artigo 124.º).

#### 18. Limite orgânico:

O Presidente da República interino não pode dissolver a Assembleia da República (artigo 139.º, n.º 1).

#### 19. Limite procedimental:

– Audição dos partidos representados na Assembleia e do Conselho de Estado [artigos 133.º, alínea e), 2.ª parte, e 145.º, alínea a)] audição não vinculativa.

#### 20. Limites materiais:

a) A Assembleia da República não pode ser dissolvida na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência (artigo 172.º, n.º 1, 3.ª parte).

É uma óbvia garantia de Estado de Direito democrático. Sabe-se como, em não poucos países, o Presidente da República dissolve o Parlamento nessas ou em homólogas circunstâncias criando uma ditadura.

É uma norma no mesmo sentido da que proíbe, em estado de sítio ou estado de emergência, que sejam afetados os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade de leis criminais, o direito à defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião (artigo 19.º, n.º 6).

b) Estando pendente acusação por crime praticado no exercício das suas funções (artigo 130.º), não pode haver dissolução do Parlamento.

21. A inobservância de limites orgânicos e dos limites temporais e materiais implica a inexistência jurídica do decreto de dissolução (artigo 172.º, n.º 2).<sup>19</sup>

Pode também acarretar crime de responsabilidade (artigo 117.º, n.º 3)<sup>20</sup> por se mostrar praticado com flagrante desvio ou abuso de poder (artigo 2.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho). E efeito da condenação pode vir a ser a perda do mandato (artigo 117.º, n.º 3, *in fine* da Constituição).

22. Entretanto, de acordo com um princípio de *continuidade institucional*,<sup>21</sup> continua em funções a Comissão Permanente da Assembleia (artigo 179.º, n.º 1), constituída pelo Presidente e pelo Vice-Presidente e por Deputados indicados por todos os partidos de acordo com a sua representatividade na Assembleia (artigo 172.º, n.º 2).

Se se justificar a declaração de estado de sítio ou de estado de emergência, a declarar a guerra ou fazer a paz, a Comissão Permanente promoverá a convocação da Assembleia no prazo mais curto possível a fim de esta – e só esta tem esse poder – autorizar o Presidente da República a emitir o necessário decreto (artigo 179.º, n.º 4).

Já duvidoso afigura-se poder a Comissão Permanente autorizar as comissões parlamentares a continuarem a funcionar; ou o plenário prolongar o período normal de funcionamento ou admitir a convocação do plenário.<sup>22</sup>

Logicamente, também o Presidente da Assembleia continua a integrar o Conselho de Estado [artigo 142.º, alínea a)].

23. Com a dissolução, o Governo fica limitado à prática dos atos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos (artigo 186.º, n.º 5). Fica sendo Governo de gestão.

Em contrapartida, não pode ser demitido. Seria uma grande concentração de poder no Presidente da República.

Enfim, como não poderia deixar de ser, as autorizações legislativas caducam com a dissolução (artigo 165.º, n.º 4, 2.ª parte). Já não a competência para desenvolvimento de leis de bases [artigos 112.º, n.º 2, 2.ª parte, e 198.º, n.º 1, alínea c)].

#### IV

24. Análogo ao regime da dissolução da Assembleia da República é o regime de dissolução das Assembleias Legislativas Regionais: dissolução da competência do Presidente da República, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos políticos nelas representados e vedada em estado de sítio ou em estado de emergência

<sup>19</sup> Sobre inexistência jurídica, v. *Fiscalização da constitucionalidade*. Coimbra, 2017, págs. 104 e segs., e autores citados.

<sup>20</sup> Assim, CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição...*, II, 4.ª ed. Coimbra, 2010, págs. 271-272; CANAS, Vitalino. Anotação in: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa anotada*. II, 2.ª ed. Lisboa, 2018, pág. 591.

<sup>21</sup> Vitalino Canas, *op. cit., loc. cit.*, pág. 629.

<sup>22</sup> Como escreve Vitalino Canas, *op. cit., loc. cit.*, pág. 591.

(assim, artigo 63.º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores após a Lei n.º 21/2009, de 12 de janeiro).

25. Em esfera bem diversa, situa-se a dissolução das assembleias das autarquias locais, a apreender de harmonia com regras próprias de Direito Administrativo.